

平成 21年 5月 29日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2007年度～2008年度
 課題番号：19760423
 研究課題名（和文） 開発許可制度を緩和する区域に着目した市街化調整区域の土地利用制御に関する研究
 研究課題名（英文） Study on Land Use Control of Urbanization Control Area which paid attention to District where eased Development Permission System

研究代表者
 松川 寿也（MATSUKAWA TOSHIYA）
 長岡技術科学大学・工学部・助教
 研究者番号：60444189

研究成果の概要：

本研究では、開発許可条例で指定される「開発許可制度の運用を緩和する区域（以下、条例区域）」に着目し、自治体毎に開発許可条例の運用に多様性が生じている実態と要因を明らかにすることを目的とする。

その結果、開発許可条例の多様性の実態を確認することができ、開発許可条例の制度設計や農振法の運用に関する地域性の違いが条例区域の広がり大きく影響している事実を明らかにした。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,500,000	0	1,500,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
総計	2,000,000	150,000	2,150,000

研究分野：都市計画

科研費の分科・細目：建築学（都市計画・建築計画）

キーワード：市街化調整区域，開発許可条例

1. 研究開始当初の背景

安定・成熟した都市型社会への移行を掲げた平成12年の都市計画法の改正により、市街化調整区域（以下、調整区域）内の土地で、区域区分日前から宅地と確認を受けた土地について、建築行為が許可不要となる制度（既存宅地制度）が廃止された。一方で、地方分権の流れに沿い、都市計画に関する事務は地方公共団体が中心となり、地域の実情にあわせて進めていく仕組みとなり、調整区域における開発許可立地基準を、都道府県等が

条例により設定し、それに適応するものについて許可対象とする開発許可制度へと見直された。特に、都市計画法34条第11号で定める条例（以下、3411条例）は、一般的な同12号の条例と異なり、旧10号の口で許可されてきたような定型的案件以上の開発を許可する許可基準であることから、各自治体の裁量性が拡大したことで、独自の基準で様々な運用がなされていると考えられる。しかし、3411条例が定める基準とその運用次第では、無秩序な開発進行とそれによる区域区分制

度自体への悪影響などの危険性を孕むとした課題が懸念されることは言うまでもない。法改正から10年近くが経過し、更には都市計画法の抜本改正を控えている現在において、各自治体の運用形態の多様性を確認するに止まらず、それが生じている一要因を究明することが重要である。

2. 研究の目的

後述の研究方法によって、3411 条例の運用形態の多様性の確認に止まらず、それが生じている背景や要因を実証的に明らかにする。

3. 研究の方法

まず平成19年8月現在で3411 条例の制定済みの自治体の中から、市町村毎の多様性を制度上、運用上の両者から判断できる都道府県以外の87自治体を対象として、条文等からその制度上の多様性を確認する。次に、条文等のみからでは把握できない運用上の多様性も含めて、旧既存宅地制度との関連性や3411 条例で指定する区域（以下、3411 区域）の指定形態の多様性をアンケート調査により把握し整理する。更に、旧既存宅地制度との関連性と実際の運用形態から区分し、旧既存宅地制度より限定的に運用している自治体とそうでない自治体の計4自治体を取り上げ、ヒアリング調査による制定経緯の把握や現況分析等から3411 条例が現在の運用に至った一要因を明らかにする。

4. 研究成果

(1) 3411 条例の制定状況と運用形態

①全国の制定状況

まず、3411 条例が制定可能な自治体から、実際に制定している自治体を抽出する。全国で3411 条例が制定可能な自治体は283存在するが（平成19年8月現在）、そのうち制定している自治体は113である。自治体区別に割合で見ると、制定割合が最も高かったのが都道府県で約57%、次いで事務処理市町村で約39%、中核市で約38%、政令指定都市と特例市では約29%となっている。

このように、制度創設後5年以上が経過したことで一定程度の運用実績を確認できるが、6割程度が未制定である。これら未制定の自治体では、既存宅地制度廃止後も開発審査会基準等で対応しているか、または引き続き調整区域での緩和措置を必要としないとする政策的判断があるものと考えられる。また、3411 条例を制定している事務処理市町村の半数以上が埼玉県と千葉県の子務処理市町村で占められている。特に埼玉県では、都心に近く開発圧力が高いことを背景として、県条例の段階から既に3411 区域が指定されてきたことから、開発許可権限の委譲後も県条例で定める基準や3411 区域をほぼそのま

ま独自の運用形態として受け入れることで、現在に至っている。

②3411 条例で定める基準にみる制度上の多様性

3411 区域は、条例で定める基準「調整区域内で市街化区域に隣接又は近接し、市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域内（以下、近隣接要件）に、一定程度の集積（以下、連担要件、敷地間距離要件）のある地域」に従って指定され、3411 区域とその周辺の環境に支障をきたす恐れのない建築物の用途等（以下、用途要件）の開発をその区域内で許容する。そこで、3411 区域を定める3要件に着目し、87自治体の内容を条文等から把握した。

その結果、近隣接要件を無設定とする自治体が半数を上回る一方で、1km未満とする限定的基準は少ない。また、連担要件も50戸連担を採用する自治体が約半数で、無設定の他あえて連担数を引き下げたものも確認できる。近隣接要件を無設定とする理由には、そもそも行政区域内に占める調整区域が比較的狭いことで設定していないと考えられる自治体もあるが、市街化区域から1km以上離れたところにも広大な調整区域を抱えている自治体も見られ、後者については、結果として調整区域の開発許可をいたずらに緩和してしまう恐れがある。

これらの要件以外に、接道要件と給排水施設等の配置要件を定めている自治体がそれぞれ58、43自治体あるが、それを厳格に運用しなければ、先に述べた市街化区域からの近隣接要件、集積要件の設定次第で、無秩序な開発につながる恐れがある。

次に、用途要件等については、主に第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域（以下、一中高）の3種類の用途地域で建築可能な用途相当のものを緩和している。一中高並の開発を主に緩和しているのは線引き導入と併せて条例を制定した鶴岡市のみであり、その他の2自治体は、幹線沿道といった限定的地域のみで適用しており、これらは政策的判断や地域特性が反映された要件と言える。この用途要件で注目すべきは、建築物の用途に止まらず、建築物の目的や形態制限等に関する要件の制定有無にバラツキがある点にある。建築物の目的に関しては、「開発行為を施行する主体が自らの生活の本拠、または継続的に自己の業務に係る経済活動として使用する場合（自己用）」についてのみを許可対象にした要件が見受けられた。これにより営利目的の開発誘引を抑制し、調整区域内の環境維持、保全する役割を果たすことが期待できるが、実際に要件を設けている自治体数は3割未満に止まる。また、共同住宅等（共同住宅・寄宿舎・下宿）を緩和対象から除外する自治

体もある。これらを緩和対象外する理由として、共同住宅等の居住者は定住の意思が薄いことから、周辺に住む住民との付き合いを心がけようとする意識が低く、居住者の入れ替わりの中で近隣住民とのトラブルを起こす可能性が高いと考えられるためである。実際に除外している自治体は全体の約4割だが、建築物の目的要件に比べて割合が高いことから、共同住宅の緩和を問題視している自治体の存在を確認できる。更に、主に高さ制限を中心とした建築物の形態制限を定めることで、高層マンション立地を回避する対応策を取っている自治体は約2割程度に止まり、それ以外はいわゆる「白地の形態規制」に委ねているのが現状である。

(2) 区域指定と既存宅地制度からみる運用形態の多様性

ここでは、3411区域の指定方式、旧既存宅地制度との関連性に着目し、条文等からでは把握できない運用上の多様性を3411条例制定自治体へのアンケート調査により把握する。

①3411区域の指定方式

3411区域の指定方式には、図示と文言があり、全数79のうち、図示により運用している自治体は41、文言で指定している自治体が38存在している。

まず、図示指定を行っている自治体の理由として、図示による明確化とした回答が多く、住民や職員に対してわかりやすくし、誰に対しても客観的に開発可能地、不可能地の判断を行える狙いが窺える。更に、農用地区域の取り扱いについても、図示による指定を行っているもののうち、14自治体が即地的に農用地区域を避けて指定している。しかし、残りの自治体は、農用地区域を含める形で3411区域を図示し、それを文言によって除外するという運用を行っている。こうした運用は、許可手続きに際しての混乱が生じかねない上に、農政側で農振除外が認められてしまうと、3411条例で緩和する開発行為が農用地区域でされてしまうことを意味する。

次に、文言で指定している自治体の理由として、各自治体の特性を指摘する自治体が多く、市街化区域、調整区域の大きさや形、位置関係、集落など地理的な理由から図示を困難とする自治体が多いことが窺える。また、文言指定の自治体からは「図示することで第二の線引きになりかねない」とした指摘がある一方で、図示指定の自治体からは「文言指定により、際限ない開発可能地区の拡散を防止するため」といった指摘もみられ、区域指定の在り方についても、条例を運用する側にとって多様な解釈をしていることが窺える。

②既存宅地制度との関連性

3411条例が既存宅地制度廃止の代替措置

という制度創設趣旨を踏まえて運用されているのであれば、近隣接要件等が全く同じ要件か、もしくはそれを強化する原則移行とすることが想定されるため、これに着目して両制度の関連性からみた多様性の存在を確認する。

既存宅地制度からの制度移行を踏まえて、都市計画法第43条第1項旧6号のイに着目し、近隣接要件、連担要件、敷地間距離要件の変化をみると、特に市街化区域からの距離要件については制度移行に際して強化している自治体が少ないこと、既存宅地制度で無設定とした自治体は3411条例でも無設定としていることから、全体として3411区域の指定を緩和、拡大する傾向にあることが窺える。近隣接要件を無設定とした理由として、モータリゼーション等を背景とした調整区域での基盤整備が一定程度進展していることから、市街化区域からの距離設定が難しいこと、市街化区域から遠方の集落も含めた活性化を必要としていたこと等が挙げられる。また、制度移行による実際の設定区域の変化については、やはり拡大している自治体が多く、これら自治体は前述の市街化区域からの近隣接要件を緩和しているため、近隣接要件の緩和がその拡大に影響していると想定される。換言すれば、市街化区域からの近隣接要件が、区域指定による変化を顕著に示す要件である可能性が高い。また、近隣接要件について異なる回答をした自治体の一部には、設定区域の変化要因のひとつとして、「既存宅地制度と3411条例の趣旨が異なる」という共通の理由を挙げていることから、既存宅地制度と3411条例とが全く別の制度として認識されており、それによって空間的な捉え方も異なっていることも窺えた。

次に、都市計画法第43条第1項旧6号のロに着目し、制度移行後の地目限定の要件についてみると、この要件を受け継いでいる自治体が少ないことを確認できた。これについては、「法的にも宅地に限定する必要性がない」、「他の要件による規制の範囲内であれば支障がない」等に加えて、「集落環境の維持、地域の活性化」や「既存集落内の土地の有効利用を図りたい」、「調整区域内において宅地以外の農用地、山林等が過半を占める」といった各自治体の調整区域での土地利用の考え方を示す回答もみられ、旧6号のイに加えてロについても明らかな緩和傾向にあることが窺える。

③類型化による運用形態の整理

以上の3411条例の近隣接要件、連担要件、敷地間距離要件と既存宅地制度時に運用されていた同様の3要件について、制度移行による運用形態の変化を踏まえて5つのタイプに区分する。その結果、3要件のいずれかを緩和した緩和型に該当する自治体が最も

多いが、既存宅地制度の要件を維持するだけでなく、むしろ強化する自治体も 11 存在する。次章以降では、両極端の強化型と緩和型である自治体の中から、それぞれ 2 自治体（強化型の山形市、富山市、緩和型の長岡市、羽生市）を要因調査対象都市として抽出し、両タイプの運用実態を明らかにすることで、特に 3411 区域に着目した運用形態に違いが生じるに至った一要因を探る。

(3) 区域要件強化型自治体での運用実態

①山形市

従来から既存宅地制度の要件を弾力的にしていた山形市は、その要件を強化した 3411 条例を制定したが、全体で 6 地区 60ha 程度と市内の市街化区域の 1.8%程度に過ぎない。既存宅地制度の要件を強化した理由としては、近隣接要件及び連担要件は法令や開発許可制度運用指針で定める参考値を、敷地間距離要件は旧建設省が想定していた既存宅地制度をそのまま採用したとし、国が定めた基準を従順に採用した結果としている。区域の指定方法を図示した理由としては、指定区域の明確化であり、住民に分かり易くするためとしており、弾力的許可の恐れのある文言指定の採用には至っていない。その 3411 区域も、いずれの地区も宅地が区域内の約半数を占めていることから、3411 区域が厳格に指定されている実態を確認できる。特に、落合町や花楸といった地域では、3411 区域外の範囲にも連続した集落としての土地利用が広がっているが、あえてその集落を区域指定から切り捨てている。これらの地区が基準を満たしながらも区域に含まれなかった理由としては、3411 区域外の集落を含める事で、同時に介在する農地も含めざるを得なくなってしまうため、これ以上の介在農地の包含を避ける意味での対応であったと考えられる。

このように、同市からは限定的な運用形態に能動的に取り組んでいることは窺えないものの、国が定めた基準にあえて従順に従った結果、制度と運用そのものが厳格に運用されている事実が裏付けられた。

②富山市

富山市は、市街化調整区域のほとんどが平野部であり、集落の特性によってはその範囲を特定して線を引く事が困難であることから文言指定を採用している。また既存集落の維持、活性化という目的を掲げ、それを達成するためには、調整区域のほぼ全域を対象としなければならなかった。そのため、従来からの既存宅地制度の運用形態である文言指定を採用するとともに、市街化区域からの距離要件を無設定とする要件を継承せざるを得なかった。しかし、連担要件、敷地間距離要件の設定、つまり集落の密度及び集積の考え方については、山形市と同様に法令等で定

める要件をそのまま採用したことで要件が強化されている。また、同市は区域を図示する事で被るデメリットを認識しており、農家分家住宅等が建つことで 3411 区域内外の状況や条件が変化していき、その都度区域を拡大するといった対応が難しいことに加えて、不動産業者等に情報が流れることで調整区域で開発可能な区域として一人歩きされてしまうことを指摘し、あえて文言による指定に踏み切っている。

同市では、調整区域の大部分の農地には農用地区域が指定されており、ベタ塗り農振の集落も市街化区域の縁辺部に存在することから、3411 区域を図示する指定を採用すると農用地区域を含めざるを得ない。かと言って、文言指定のみでは農振除外されてしまえば、3411 条例によって許可されてしまう。そのため、調整区域全域を優良農地とそれ以外の区域とに区分する形で即地化することで、文言による要件に該当する場合であっても、不許可の対象とする運用を可能としている。

このように、同市での保全すべき土地の区域を自治体自らが予め明示する運用形態は、近隣接要件の無設定と文言指定の継承に見られる既存宅地制度の時から弾力的運用を受け入れている一要因となっている。

(4) 区域要件緩和型自治体での運用実態

①長岡市

長岡市は、県からの助言として提示された 3 要件の参考数値を受け入れ、近隣接要件を 1 km→ 1.1km 以内、連担要件を 50 戸→45 戸以上に緩和している。県は、3411 条例制定の目的を既存宅地制度の代替措置として位置付けているものの、これら 3 要件の数値設定には既存宅地制度の要件に拘らず、既に先行して運用されていた県外自治体の運用形態の中間値を採用しており、従来の既存宅地制度時の要件より緩和されてしまった。結果的に、既存宅地制度の時より該当する範囲が拡大し、その規模も 3411 条例移行後は 611ha 拡大したことで、市街化区域の半数を上回る。これについて、市としては「意図的に緩和を意識していないものの、既存宅地制度より区域が拡大したからといっても、周辺環境に悪化を及ぼすことはない」と認識している。この根拠として、同市の条例では、共同住宅等の緩和対象建築物を限定していることに加えて、緩和対象とする土地の地目を宅地に限定したことを挙げている。その結果、3411 区域として拡大した範囲が農地や林地であったとしても緩和対象とならない。都市計画部局と農政部局との調整においても、宅地に限定したことで農地等を含む形で拡大した 3411 区域の指定が容認されている。

このように、緩和の対象とする土地を宅地に限定したことは、3411 区域の指定要件の緩

和や、それによる広範な区域の拡大が実現した一要因となっている。

②羽生市

羽生市は大都市圏の自治体であるが、その縁辺に位置しており、近年では大規模集客施設が平成 18 年法改正を控えた直前に調整区域で立地するなど、地方都市で生じている土地利用上の諸問題も見られる。同市は、3411 条例を県条例時から運用し、市条例の制定に際しても既存宅地制度の要件より緩和された県条例の基準が適当として、より柔軟に設定された要件を採用している。当初は、市街化区域から比較的遠方の村君地区のみにおいて、住民意向調査を重ねる等して緻密な検討を行い、141ha の 3411 区域を先行して指定したものの、その後は全集落での活性化の均衡を図るべく、3411 条例の適用範囲を広げた結果、市街化区域の 3 倍程度に渡る約 2.4 千 ha の指定に至っている。同市内の 3411 区域と農振地域との空間的關係を見ると、かなりの規模の農用地区域を包含していることが窺える。これら包含された農用地区域は、区域を図示する制度運用の性格上、ベタ塗り農振が適用されている集落への対応としてやむを得ず生じたものであり、その農用地区域で 3411 条例による開発許可をしないことを取決めした上で農政側との調整がされている。ただ、その農用地区域を除いても依然として市街化区域の規模を上回る。その要因として、3411 区域指定以前から農振白地が広く確保されていたこと（農振地域全体で約 5 割が白地、農振地域内の農地の約 3 割が白地）に加えて、市街化区域の縁辺部を中心に農振地域にすら指定されていない農振外区域が存在していることで、結果的にその区域 260ha を含めて 3411 区域が指定されている。これら農振外区域は、将来の市街化区域の拡大を見越して農政側が当初の農振線引きで確保したものであるが、その後の市街化区域の拡大が想定通りに実現しなかったことで依然存在している。地区全域が 3411 区域に指定されている岩瀬地区は、3 割以上が農振外区域であり、その区域内には 62ha の農地が存在する等、当初指定の村君地区と較べて明らかに過大な設定である。

このように、将来の市街化区域の拡大を見越す等の農振地域のそもそもの指定形態が 3411 区域の広範な指定を許容する大きな要因となっていることを確認できる。岩瀬地区内には、拡大した市街化区域内に 53ha の残存農地が存在しながらも、直ぐ外側の農振外区域の農地では分譲住宅等の 3411 条例による開発許可が既に確認されており、広範な 3411 区域の指定による弊害が生じつつある。

(5) まとめ

3411 条例は、廃止された既存宅地制度に代

わるものとして、また、衰退している既存集落の維持・活性化を目的として制度化され、これを踏まえて各自治体で運用されているが、条例で定める要件に止まらず、その運用形態に至るまで多様性があることが確認された。緩和対象とする建築物は一定程度限定されたものの、近隣接要件を中心に既存宅地制度以上にその要件が緩和されており、多くの自治体が旧 6 号の口を継承せず、3411 区域内の全ての土地が許可対象となりながらも、その区域は既存宅地制度以上の広範な指定が試みられている。その区域指定に多様性が生じている要因も、新規に開発を許容してしまう農地の存在が 3411 区域の指定に強く影響している。既存宅地制度より近隣接要件、連担要件を緩和した長岡市では、結果として 3411 区域の緩和範囲が既存宅地制度時より大きく拡大したものの、農地等をその緩和対象から予め除外させることで、3411 区域の広範な指定が採用されている。非常に広範な 3411 区域の指定の羽生市では、ベタ塗り農振の集落への対応として、農政側とあえて取決めをしてまで農用地区域を広く包含した区域指定を採用したことに加えて、一団の農地を農振外区域とするなど、そもそもの農振法による指定自体が不適切であったことが広範な指定に繋がっている。

このように、3411 条例の制度設計や農振法の運用に関する地域性の違いが 3411 条例の運用形態に多様性を生じさせていることを確認でき、単に行政側の政策的意向の違いだけでは説明できない一要因の存在を明らかにすることができた。3411 条例やその運用形態に多様性が生じること自体は、同制度創設の趣旨でもあることから、それ自体を否定するものではない。問題なのは、その多様性を生じさせた諸要因が存在する中で、肥大化した 3411 区域が形成されていくことである。区域区分制度や開発許可制度を含めて、都市計画法の抜本改正が検討されているが、調整区域での新たな区域指定を検討するのであれば、3411 条例が諸々の要因によって運用形態に多様性を持つことを認識した上で、新たな制度設計を模索していく必要がある。

羽生市を含めた埼玉県下の自治体では、こうした反省を踏まえて 3411 区域の大幅な見直し作業が進められ、今年度から縮小された 3411 区域の下で開発許可制度が運用されていく。今後は、こうした取り組みを通じての知見を得るとともに、それに取り組むべきかどうかを各都市の運用状況を定期的にチェックすることが望まれよう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕（計 0 件）

〔学会発表〕（計 0 件）

〔図書〕（計 0 件）

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

○取得状況（計 0 件）

〔その他〕

6. 研究組織

(1) 研究代表者

長岡技術科学大学・工学部・助教
松川 寿也（60444189）

(2) 研究分担者

該当なし

(3) 連携研究者

該当なし